

市场经济下的企业与公共财政

刘 宁 孙 理

市场经济下,如何重塑财政与企业的关系,是财政学面临的一个重要课题。从西方几百年来市场经济财政理论实践的发展来看,我认为,公共财政能够恰当地处理政府与企业的关系。公共财政理论认为:政府活动的领域,是市场失效的领域,即市场机制不能正常发挥其资源配置作用的领域;对于市场有效运行的领域,政府则不能干涉,否则就会损害市场的效率。公共财政理论的这一基本观点,最适应市场经济的要求。因而,我国财政理论,也应借鉴西方的成果,建立公共财政体系,从而使财政在市场经济中为企业更好地服务。

一、市场经济中的企业要求财政由传统的建设财政向公共财政转变。

(一)财政在市场有效运行领域的资源配置已严重影响了我国企业在市场竞争中的平等和自由。我国长期以来实行的是计划经济体制,财政是企业的直接出资者,企业的领导由政府直接任命;企业的供产销由政府统一管理;企业的盈利统一上缴国库,亏损则由国家来弥补。这种经济体制下的企业,谈不上什么平等竞争。改革开放二十年来,情况发生了巨大变化,多种所有制成分的企业日趋增多,通过一系列放权让利的改革,国家对国有企业的干预逐步减少,企业的独立性日益增大,各种所有制成分的企业,都进入市场,在市场中竞争和发展,资源配置由计划决定逐步转为市场决定。但是现阶段市场中的企业,仍然不是平等竞争的关系,其关键原因就在于市场中大量盈利性国有企业的存在。由于财政是国有企业的直接投资人,国有企业的收益与财政的收益密切相关,国有企业实现了保值增值,财政的收益就直接增加,如果财政对国企放任不管,任其自生自灭,则国企一旦亏损或倒闭,财政利益会直接受到损害。这种利益驱动机制,促使财政干预企业的生产

经营,并为其在融资以及供产销等方面提供种种便利。由于财政是政府管理部门,难于及时获得瞬息万变的市場信息,因此,财政依据已有的信息而对企业的干预,往往落后于市场变化,使企业据此而开展的生产经营活动达不到预期目的,造成资源浪费。实践中,许多国有企业发生的投资项目失误、重复建设严重、资源大量浪费等现象,都与此有关。此外,政府以国企股东的身份,通过对国企的干预,间接成为市场的主体,而由于政府天然具有的权力优势,使得很多国企在市场中能够不遵守市场规则,从而使市场秩序遭到破坏,各企业难以平等竞争。同时,政府的参与,造成各种市场信号扭曲,使得市场机制无法对资源有效配置,市场效率严重受损。因此,市场经济本身的特性,要求政府必须从市场有效运行的领域退出去。从我国来看,就是要求政府必须从盈利性国企中逐步退出去,使企业真正成为独立的市场竞争主体,平等地参与市场竞争。市场经济要求财政活动的领域,要转入市场失效领域。

(二)在市场经济中,企业要正常生产经营,还需要政府提供其他一些必要的条件。首先,企业需要一个和平稳定的国内环境与国际环境,而市场本身并不能通过自身的运行,做到这一点。这些只有政府才能提供和维持。对于国际环境,政府一般通过外交等手段,改善和维持与别国的关系,以便利本国外企业的对外贸易,政府还通过组建军队,防止别国侵犯。这些都属政府提供的公共产品范畴。对于国内环境,政府则通过军队、警察等部门,维护社会的稳定。对这些部门提供资金,也是公共财政支出的一部分。政府还要防止出现贫富差距过大,保障穷人的最基本生活条件。因为过大的贫富差距,往往是社会动乱的根源。财政通过济贫支出、转移支付等手段,达到上述目的。其次,企业要顺利进行生产

经营, 还需要一个公平、公正的法制秩序, 这是对市场的平等自由竞争的根本保证。这就需要国家建立执法部门, 对违反市场秩序行为进行制裁。财政则要为立法、执法机关提供资金。再次, 企业的正常生产经营, 还需要一系列的社会保障部门, 如医疗、失业保险、养老保险等, 使企业能够专注于生产经营, 而不需为员工保障操心。另外, 还有某些特定的行业, 需要政府资金的帮助, 以鼓励其发展, 这主要是指一些具有正外部效应的行业, 如林业、水利等部门。由于这些部门的生产, 使其他人也受益, 具有社会效益, 而提供者的收益往往小于成本, 由于成本收益不能配比, 市场机制的作用会使得这些部门的资源配置不足。因此, 需要政府对这些行业进行补助, 以鼓励其发展。同样, 具有负外溢性的企业, 需要政府来限制, 如加收排污费、制订排污限额等。在市场经济中, 企业还要求有高素质员工和管理人员, 对于这些人员的教育, 一般主要由政府提供, 而教育支出则构成公共财政的主要支出之一。最后, 企业的正常生产经营, 要求必要的外部硬件, 主要包括交通、邮电、供水、供电等, 这些行业或具有投资大、回收期长、投资风险大的特点, 或是具有很强的规模报酬递增特性而易于形成自然垄断。因此, 这些行业一般都直接由政府出资兴办, 或由私人办, 而由国家给予补贴或特许经营, 并受国家的管理和限制。

以上各方面, 均属市场经济无法通过市场机制的作用引导企业提供, 或任由企业提供会造成效率低下与垄断的领域, 即属市场失效领域。在市场经济中企业要求政府来提供上述公共产品, 公共财政的活动范围, 也应该在市场失效的领域之内, 以保证市场经济的顺利发展。

二、建立公共财政必须改革的几个方面

在公共产品领域我国旧有的财政体系已基本涉足, 但在许多方面做得十分不够, 实践中已阻碍了企业的正常发展, 从而必须进行改革。这些方面主要包括:

(一) 社会保障体系没有建成。在我国原有的计划经济体制下, 国有企业是全能型企业, 不但负责生产经营, 还负责职工的医疗、养老等社会功能, 而且当时也不存在失业问题。改革开放以后, 随着经济市场化程度的提高, 原有的国企普遍感到负担过重, 最终不得不进行包括减员增效在内的一系列改革, 以提高企业效益, 与其他成分的企业竞争。然而, 由于没有一个健全的社会保障体制, 职工失业以后得不到必要的保障。国企以前上缴财政的各种养老金等, 远不足以应付大规模的下岗失业, 而且有些还

被挪为他用。由于大量的职工在得不到必要保障的条件下失业, 势必严重影响社会的稳定。因此, 许多亏损国企只能以被兼并而非破产的方式进行, 企业原有的大量冗员也往往继续留在新的企业中, 而这样有时使得效益好的企业被拖垮, 使得国企改革受阻。

市场经济要求劳动者具有独立的人格。企业在劳动力市场上购买劳动力后, 企业与劳动者即构成雇用与被雇用关系。劳动者的养老、医疗、失业保险等, 应由社会统一来办, 劳动者与企业除雇用与被雇用关系外, 不应有其他附属关系。只有这样, 劳动者才能做到自由择业, 使个人能力发挥到能产生最高效益的地方, 企业才能雇用到真正需要的劳动力, 人才流动的机制才能根本形成。

目前, 建立完善的社会保障体系, 已成为改革的当务之急, 而主要困难则是资金不足。由于目前经济尚处于紧缩状态, 而财政本身困难也很多, 因此, 单靠某一方面, 无法解决这一难题。只能由财政、企业和个人, 共同出力, 共同分担。从财政讲, 通过财政职能的转变, 在逐步退出盈利性领域后, 省下的财政资金, 应主要放在建立社会保障上。通过政府机关和事业单位的人事改革, 减员增效, 同时亦能省一笔钱用于社会保障。税收则要加强征管。我国目前偷逃税的情况仍较严重, 这方面仍有潜力可挖。此外, 要通过多种方式来筹集资金。比如, 国家通过发行彩票的方式, 筹集赈灾款 50 亿元, 效果很好, 筹集社会保障资金, 同样可以考虑采用这种方法。

(二) 对有正外溢性的企业, 国家对其资金上的扶持仍显不足, 而对负外溢性较强的企业, 则往往缺乏相应的限制。以林业企业为例, 对于造林与砍伐相结合的林业企业和单纯砍伐森林的企业, 在实践中, 国家并未做到实质性的区别对待, 由此造成林业企业大多是只砍不栽。又如一些污染行业, 许多地方因贪图一时的财政利益而盲目发展, 造成生态环境严重的破坏。今后的改革, 从财政上, 要做到赏罚分明, 通过各种措施, 按照国家和社会的发展方向, 该鼓励的鼓励, 该限制的限制, 该关闭的关闭, 把财政该管的事管好。

(三) 对于垄断性行业, 财政今后要加强对垄断价格的管理和限制。对于电信、电力、供水等部门, 要通过制订严格的措施, 限制其收费水平, 取缔乱收费, 乱摊派, 切实减轻企业和个人在这些方面的负担。

(作者单位: 厦门大学 97 级财政专业研究生)

(责任编辑: 自然)